

prof. nadzw. UW dr hab. ROBERT GRZESZCZAK
Uniwersytet Warszawski

DWIE NARRACJE O OBYWATELSTWIE UNIJNYM – OBYWATEL RYNKU I OBYWATEL UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Obywatele stanowią centrum integracji europejskiej i centrum tym muszą pozostać¹. Mowa jest tu o obywatelach UE i rezydentach długoterminowych. Integracja europejska to projekt elit, który powstał w wyniku pragmatycznych aspiracji i kompromisów politycznych. Pierwsze dwie dekady istnienia Wspólnot (lata 1945–1975) są znane jako czas „gospodarczej chwały”. Integracja przynosiła korzyści gospodarcze i z biegiem lat przekuwała motywację polityczną w gospodarczą. W efekcie udawało się znakomicie połączyć projekt elit politycznych z korzyściami dla społeczeństw i znaleźć szerokie poparcie dla podejmowanych inicjatyw. Od początku istnienia procesu integracji europejskiej wymiar gospodarczy był motorem ich rozwoju. Miał on być realizowany poprzez ustanowienie wspólnego rynku i zapewnienie realizacji swobód gospodarczych jednostkom².

Dlatego wprowadzenie i ochrona wolności gospodarczej stała się przedmiotem działań instytucji i sądów unijnych. To doprowadziło do wykształcenia swoistego „obywatela rynku” (*market citizenship*). Z chwilą powołania do życia formalnego „obywatelstwa UE” nawiązały się specjalne relacje pomiędzy dotychczasowym statusem jednostki (obywatelem państwa członkowskiego), a nowym formalnym statusem obywatela Unii. Pierwszy status był już przed rokiem 1992 podmiotem swobód rynku wewnętrznego i jest nazywany w artykule „obywatelem rynku”. Drugi status – to utworzony traktatowo polityczne obywatelstwo Unii Europejskiej (formalnoprawne).

Z racji ograniczonego zakresu artykułu przedstawione zostaną tu wybrane zagadnienia i poglądy na temat obywatelstwa UE i procesu autonomizacji tej instytucji. Podstawowym założeniem jest to, że obywatelstwo unijne wywodzi się ze szczególnego statusu jednostki przyznanego jej w ramach rynku wewnętrznego jeszcze w latach 80. Dlatego współcześnie obywatelstwo UE wykazuje szczególne relacje ze

-
- 1 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów; Sprawozdanie nt. Obywatelstwa UE – 2013 r. Prawa i przyszłość obywateli Unii, Bruksela 8 maja 2013 r., COM(2013) 269 final, s. 1.
 - 2 G. Majone, *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge 2009, s. 43–45.

swobodami rynku wewnętrznego, co znajduje swoje źródło zwłaszcza w orzecznictwie TSUE.

Stawianą w artykule tezą jest, że relacja ta była i jest wyznaczana przez sąd luksemburski, który poddawał szczególnej ochronie obywateli państw członkowskich. Wpierw, już w latach 80. poprzedniego wieku, chronił jednostki w związku z korzystaniem przez nie ze swobód kształtującego się rynku, a w kolejnych dekadach rozwinął ochronę dla obywateli, wprowadzając nowe i swoiste kryteria tej ochrony, jak m.in. w 2011 r. – istotę praw obywatela UE³.

2. Obywatelstwo Unii Europejskiej

Obywatelstwo UE jest instytucją dynamiczną, zmieniającą się wraz z rozwojem procesów integracyjnych. Źródła obywatelstwa unijnego nie należy łączyć tylko z jego faktycznym wprowadzeniem do traktatów stanowiących UE. Wywodzi się bowiem ze swoistego statusu obywateli państw członkowskich, które już od lat 80. tworzyły rynek wewnętrzny. Był to stosunek oparty o wspólnotowe formy ochrony jednostki na tym rynku, a dokładniej ochrony przed dyskryminacją w każdej z czterech swobodnych cyrkulacji (swobód rynku wewnętrznego). Instrumenty te, formalnie umieszczone w traktatach, rozwijał w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) właśnie w latach 80.

Obywatelstwo Unii Europejskiej, gdy zostało formalnie powołane do życia Traktatem z Maastricht w 1992 r., należało do sfery retoryki politycznej i było wyrazem poszukiwania politycznej legitymizacji dla integracji⁴. Jednak w Traktacie z Amsterdamu z 1999 r., w Traktacie z Lizbony⁵ i w Karcie praw podstawowych UE (dalej: KPP) z 2009 r. dodatkowo umocniono prawa związane z obywatelstwem Unii. Aktualnie jest instytucją autonomiczną o ugruntowanym zakresie praw wynikających ze statusu obywatela UE.

Współcześnie to właśnie obywatelstwo Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać z takiego samego traktowania wobec prawa w ramach określonych Traktatem, bez względu na przynależność państwową. Pogląd ten wielokrotnie potwierdził TSUE. Trybunał wyjaśnił, o czym będzie jeszcze w artykule mowa, że art. 20 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) wyklucza środki krajowe, których skutkiem mogłoby być pozbawienie obywateli Unii możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku z ich statusem obywatela Unii⁶.

Wprowadzenie obywatelstwa UE wzmocniło zatem znacząco prawa indywidualne. Trybunał orzekł w szczególności, że obywatele są uprawnieni do przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego już z tego tylko powodu, że są oby-

3 Zwłaszcza w wyroku TSUE w sprawie C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano p. Office national de l'emploi, Zb. Orz. 2011, s. 1177.

4 Wskazuje na to Weiler, który w 1996 r. skomentował powołanie obywatelstwa UE za przejaw cynizmu elit politycznych, zob. J.H.H. Weiler, *Citizenship and Human Rights*, [w:] *Reforming the Treaty on European Union*, red. J.A. Winter, J.A. Curtin, A.E. Kellermann, B. de Witte, Londyn 1996, s. 68

5 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Tytuł II, art. 20–24) oraz KPP (Tytuł V).

6 Tak w wyroku TSUE sprawa C-184/99 Grzelczyk, Zb. Orz. 2001, s. I-6193, pkt 31.

watelami Unii; uznał tym samym obywatelstwo UE za źródło praw do swobodnego przemieszczania się⁷. Dodatkowo Prawa wynikające z obywatelstwa UE zostały zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. W preambule KPP zapisano, że Unia, „poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań”.

Relacja łącząca obywatelstwo UE z obywatelstwem rynku jest dynamiczna, tak jak dynamiczna jest integracja europejska i jej prawo. Dynamika i ewolucja rozwoju obu form statusu jednostek wyraża się zwłaszcza w stopniowym, ewolucyjnym dochodzeniu do pełnej formy obywatelstwa UE. Za podstawowe w tym procesie należy uznać orzeczenia w sprawach Cowan, Gravier czy Luisi i Carbone (w ramach obywatelstwa rynku⁸) oraz Martínez Sala, Bickel i Franz, Collins, Zhu i Chen czy Zambrano (w ramach obywatelstwa UE)⁹.

Jak podkreśla Żuk, jeszcze w 1998 r. obywatelstwo UE jako autonomiczny standard prawa unijnego było koncepcją fragmentaryczną – częściowo wskazywaną w orzeczeniach TS w sprawie na przykład Martínez Sala, a także w opinii rzecznika generalnego La Pergoli i stanowisku Komisji w sprawie Martínez Sala¹⁰.

Początkowo TSUE powoływał się na przepisy dotyczące obywatelstwa jedynie dla wzmocnienia stosowania postanowień traktatowych dotyczących swobód rynku wewnętrznego. W sprawie M. Sala obywatelstwo Unii zostało po raz pierwszy powołane jako autonomiczna podstawa uprawnień jednostki¹¹. Jednak na uformowanie z większości, choć nie wszystkich, elementów spójnej wykładni trzeba było czekać do 2001 r., kiedy Trybunał wydał wyrok w sprawie Grzelczyk¹². Wyrok ten należy interpretować jako zmianę relacji pomiędzy traktatową instytucją obywatelstwa UE a dyrektywami o prawie pobytu¹³. Trybunał rozwinął wyrażoną w wyroku w sprawie

7 TSUE w sprawie C-413/99 Baumbast i R, Zb. Orz. 2002, s. I-7091, pkt 84, a także C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano p. Office national de l'emploi (ONEm), Zb. Orz. 2011, s. 1177.

8 Wyrok TSUE z dnia 2 lutego 1987 r. w sprawie 186/87 Cowan p. Tresor public, Zb. Orz. 1989; wyrok TSUE z dnia 13 lutego 1985 r. w sprawie 293/83 Gravier, Zb. Orz. 1985, s. 593; wyrok TSUE z dnia 31 stycznia 1984 r. w sprawach połączonych 286/82 i 26/83 Luisi i Carobone p. Ministero del Tesoro, Zb. Orz. 1984, s. 377.

9 Wyrok TSUE z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-85/96, María Martínez Sala p. Freistaat Bayern, Zb. Orz. 1998, s. I-2691; wyrok TSUE z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie C-274/96 Bickel, Zb. Orz. 1998, s. 7637; wyrok TSUE z dnia 20 października 1993 r. w sprawie C-92/92 Phil Collins and Patricia Im- und Export przeciwko Imtrat and EMI Electrola, Zb. Orz. 1993, s. 5145; wyrok TSUE w sprawie C-200/02, Zhu i Chen, Zb. Orz. 2004, s. I-9925, pkt 26; wyrok TSUE w sprawie C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano

10 M. Żuk, *Relacja między obywatelstwem Unii Europejskiej a swobodami rynku wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 12.

11 Szeroko zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Obywatelstwo Unii – zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – konieczność przedstawienia przez cudzoziemców karty pobytu w celu uzyskania zasiłku wychowawczego*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 1/2013, s. 53; a także F. Wollenschläger, *Obywatelstwo UE i jego dynamika dla procesu integracji poza wymiarem rynkowym*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 6/2010, s. 3 i n.

12 Wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk p. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuv, Zb. Orz. 2001, s. I-6193.

13 Dotyczy to zwłaszcza dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68

M. Sala tezę, że obywatel Unii, który zamieszkuje, zgodnie z prawem, na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego UE, może się powoływać na art. 18 TFUE (d. art. 6 TWE) we wszystkich sytuacjach, które wchodzą w zakres *ratione materiae* prawa unijnego. Stwierdził, że do sytuacji tych należą m.in. sytuacje związane z realizacją przyznanego na mocy art. 21 TFUE prawa do przemieszczania się i przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego¹⁴.

3. Obywatelstwo rynku Unii Europejskiej

Pojęcie „obywatelstwa rynku” podkreśla pozycję w UE jednostki, będącej adresatem norm w przypadku swobód przepływu osób (pracowników, usługodawców, usługobiorców, przedsiębiorców) albo bezpośrednim beneficjentem swobód określonych przedmiotowo, tj. przepływu towarów i kapitału. Mimo rzeczywistej ochrony, jaką prawo UE zapewnia jednostce, obywatelstwo rynku jest instytucją ograniczoną do traktowania podmiotu jako *homo economicusa*. Chroni bowiem o tyle, o ile bezpośrednio służy to podstawowemu celowi Unii, jakim przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht było głównie budowanie rynku wewnętrznego¹⁵.

Swobody ekonomiczne obywatela rynku, którym towarzyszą szerokie regulacje praw jednostek, zagwarantowane są częstą bezpośrednią skutecznością norm. Dlatego obywatelstwo rynku przejawia się szczególnie w sposobie i intensywności orzekania przez TSUE, który wyjątki od swobód traktatowych interpretuje zawiązująco, a dla zapewnienia skuteczności swobód traktatowych przeszedł od myślenia w kategoriach zakazu dyskryminacji do doktryny dostępu do rynku. W sprawach, które można uznać za apogeum „obywatelstwa rynku”¹⁶, celem zapewnienia jednostce ochrony praw przed ograniczeniami aktywności gospodarczej, Trybunał znacznie rozszerzył dotychczasowy zakres stosowania traktatu. Koncepcja obywatelstwa rynku, leżąca u podstaw sukcesu integracji europejskiej, sprowadza się zatem do dwóch tez. Podkreślenia wymaga to, że jedynym skutecznym narzędziem budowania rynku wewnętrznego jest obywatelstwo rynku, a obywatelstwo rynku ma cel podstawowy, tj. budowę rynku wewnętrznego. Integracja na tym etapie rozwoju UE jest przedmiotowo głęboka – tworzy swobody obywatela rynku mające zastosowanie do szerokiego spektrum sytuacji prawnych, a jednocześnie podmiotowo wąska w porównaniu do zakresu obywatelstwa państw czy obywatelstwa UE¹⁷.

i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. U. L 158), a także dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. U. L 251, s. 12) oraz dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. U. z 2004 r., L 16, s. 44). Zob. szerzej M. Żuk, *op. cit.*, s. 17.

14 A. Frąckowiak-Adamska, *Obywatelstwo Unii – prawo pobytu dla studentów – przepisy krajowe zapewniające minimalne środki egzystencji dla własnych obywateli oraz pracowników określonych w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1612/68 – dyskryminacja ze względu na przynależność państwową*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 2/2013, s. 52.

15 A. Root, *Market Citizenship: Experiments in Democracy and Globalization*, London 2011, s. 85.

16 Przede wszystkim wyrok z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Zb. Orz. 1995., s. I-4165; wyrok z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Zb. Orz. 1996, s. I-4921

17 M. Żuk, *op. cit.*, s. 21 i n.

4. Od obywatelstwa rynku do obywatela Unii Europejskiej

Trybunał stopniowo wzbogacał status obywatela UE – budując obywatelstwo rynku (Cowan, Carbone), wiążąc go z zakazem dyskryminacji w wyroku w sprawie Martinez Sala, wyznaczając zakres traktatu za pomocą faktu przemieszczania się w wyroku w sprawie Bickel i Franz, by w sprawie Grzelczyk stwierdzić, że obywatelstwo UE jest statusem podstawowym systemu prawa unijnego. By uznać swobodę przemieszczania się obywateli za piątą podstawową bezpośrednio skuteczną swobodę traktatową, trzeba było czekać do orzeczenia w sprawie Baumbast¹⁸.

Wyrok ten miał o tyle przełomowe znaczenie dla rozwoju instytucji obywatelstwa Unii, że TS uznał, iż art. 21 TFUE (d. art. 18 TWE) wywołuje skutek bezpośredni. Uznał, że przepisy tego artykułu są jasne i precyzyjne i przyznają każdemu obywatelowi Unii prawo do przebywania na terytorium innych państw członkowskich UE. Spełniają zatem przesłanki bezpośredniej skuteczności. Obywatel UE może zatem powoływać się na to prawo przed krajowymi organami sądowymi i administracyjnymi. W efekcie warunki wykonywania tego prawa, przewidziane w prawie pochodnym Unii lub prawie krajowym, stanowią wyjątki od zasady prawa pierwotnego i jako takie muszą spełniać wymóg proporcjonalności, tj. być konieczne i właściwe do osiągnięcia celu.

Interesującym, z bardzo licznej linii orzecniczej o naturze praw wynikających z obywatelstwa UE, orzeczeniem TSUE, dopełniającym wykładni pojęcia obywatelstwa, była sprawa Marie-Nathalie D’Hoop¹⁹. Trybunał dopuścił po raz pierwszy powołanie się przez obywatela państwa członkowskiego UE na zakaz dyskryminacji wynikający z obywatelstwa unijnego względem państwa pochodzenia tego obywatela. Stwierdził, że regulacje belgijskie, które wykluczały przyznanie zasiłku absolwentckiego własnym obywatelom w przypadku odbycia przez nich części edukacji poza Belgią, naruszają prawo obywateli Unii do równego traktowania²⁰.

Jednak już od pewnego czasu można dowieść braku relacji podporządkowania między obywatelstwem UE i swobodami rynku wewnętrznego. Wskazuje na to najnowsze orzecznictwo TSUE. W orzeczeniu w sprawie Zambrano²¹ Trybunał orzekł, jak zostało wspomniane, że art. 20 TFUE sprzeciwia się przepisom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii. Stosując to kryterium w tej konkretnej sprawie, Trybunał orzekł, że przebywający w państwie członkowskim nielegalny migrant, którego małoletnie, pozostające na utrzymaniu dzieci są obywatelami wspomnianego państwa, musi mieć możliwość zamieszkania i pracy w tym państwie. Trybunał wyjaśnił, że odmowa przyznania takiemu rodzicowi wspomnia-

18 Wyrok TSUE z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99, Baumbast i R. p. Secretary of State for the Home Department, Zb. Orz. 2002, s. I-7091.

19 Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98, Marie-Nathalie D’Hoop v. Office national de l’emploi, Zb. Orz. 2002, s. I-6191.

20 A. Frackowiak-Adamska, *Obywatelstwo Unii – prawo do zasiłku dla absolwentów – przepisy krajowe dyskryminujące własnych obywateli odbywających część edukacji w innym państwie członkowskim – wprowadzenie i wyrok TS z 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 Marie-Nathalie D’Hoop p. Office national de l’emploi*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 3/2013, s. 52.

21 Sprawa C-34/09, Ruiz Zambrano.

nego prawa pozbawiałaby dzieci możliwości wykonywania istoty ich praw wynikających ze statusu obywatela Unii, ponieważ zmusiłaby je do opuszczenia terytorium Unii Europejskiej. Trybunał stwierdził ponadto, że ma to zastosowanie nawet wówczas, gdy dzieci nigdy nie skorzystały z prawa do swobodnego przemieszczania się w ramach terytorium UE.

W kolejnych sprawach, zwłaszcza w sprawie Dereci²² i w sprawie McCarthy²³, Trybunał podkreślił szczególny i wyjątkowy charakter sytuacji, w których można stosować wspomniane kryterium. Ma ono zastosowanie jedynie w sytuacjach, w których obywatel Unii byłby zmuszony do opuszczenia całego terytorium Unii (nie tylko terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem). Ponadto kryterium to dotyczy sytuacji, w których nie można odmówić przyznania prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego, który jest członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego, ponieważ skutkowałoby to zmniejszeniem skuteczności korzystania przez wspomnianego obywatela państwa członkowskiego z obywatelstwa Unii. Fakt, że obywatel Unii chce mieszkać wraz z członkiem rodziny będącym obywatelem państwa trzeciego, nie wystarczy jednak, by przyjąć, że byłby zmuszony do opuszczenia UE, jeżeli członkowi rodziny nie zostanie przyznane prawo pobytu. Trybunał stwierdził także, że organy lub sądy krajowe powinny w każdym przypadku oceniać, czy odmowa przyznania prawa pobytu narusza prawo do ochrony życia rodzinnego w świetle art. 7 KPP, w sytuacjach regulowanych prawem Unii, oraz w świetle art. 8 Konwencji o Ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, gdy prawo Unii nie ma zastosowania²⁴.

Niedawno, w sprawie O.S.²⁵ Trybunał potwierdził, że zasady określone w orzeczeniu w sprawie Zambrano mają zastosowanie jedynie w wyjątkowych okolicznościach, stwierdził jednak, iż ich zastosowanie nie ogranicza się do sytuacji istnienia pokrewieństwa, podkreślając, że istotnym czynnikiem jest stosunek zależności (prawnej, finansowej lub emocjonalnej).

Trybunał podkreśla jednak, że ewentualne prawa przyznane obywatelom państw trzecich przez przepisy prawa Unii dotyczące obywatelstwa Unii są nie prawami własnymi tych obywateli, lecz prawami pochodnymi, wynikającymi ze skorzystania ze swobody przemieszczania się przez obywatela Unii. Cel i uzasadnienie rzeczonych praw pochodnych, w szczególności prawa wjazdu i pobytu członków rodziny obywatela Unii, opierają się na stwierdzeniu, że odmowa ich uznania mogłaby naruszać swobodę przemieszczania się tego obywatela, zniechęcając go do korzystania z przysługującego mu prawa wjazdu i prawa pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego²⁶.

Trybunał podkreśla, że istnieją sytuacje bardzo szczególne, w których na zasadzie wyjątku – mimo że prawo wtórne dotyczące prawa pobytu obywateli państw trzecich

22 Wyrok TSUE z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie C-256/11, Murat Dereci and Others p. Bundesministerium für Inneres, Zb. Orz. 2012, I-11315

23 Wyrok TSUE z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-434/09 McCarthy, Zb. Orz. s. I-3375.

24 Tak, w sprawie McCarthy..., pkt 24.

25 Sprawy połączone C-356/11 i C 357/11, O.S.

26 Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2013 r. w sprawie C-87/12 Ymeraga i Ymeraga-Tafarshiku, dotychczas nieopublikowany w Zb. Orz., pkt 35; a także wyrok z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie C-40/11 Iida, dotychczas nieopublikowany w Zb. Orz., pkt 55.

nie podlega zastosowaniu i mimo że dany obywatel Unii nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się – nie powinno się odmówić prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny wspomnianego obywatela z uwagi na to, że w przeciwnym wypadku naruszona zostałaby skuteczność (*effet utile*) obywatelstwa Unii, z którego taki obywatel korzysta, jeżeli w konsekwencji takiej odmowy byłby on w rzeczywistości zmuszony do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, gdyż w ten sposób zostałby pozbawiony możliwości skutecznego skorzystania z istoty praw przyznanych przez status obywatela Unii²⁷.

5. Obywatel Unii Europejskiej w sensie instytucjonalnym i materialnym

Obywatelstwo UE spełnia tradycyjną trójczłonową definicję obywatelstwa, na którą składa się członkostwo w demokratycznej wspólnocie politycznej, wspólne interesy i prawa, uczestnictwo w społecznych, politycznych, ekonomicznych procesach zachodzących we wspólnocie. Zakres członkostwa wyznacza art. 20 ust. 1 zd. 2 TFUE: „Obywatel Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego”. Jest to definicja obywatelstwa UE w sensie prawno-instytucjonalnym i jednocześnie fundament definicji obywatelstwa UE w sensie materialnym²⁸.

Jak celnie wskazuje Żuk, obywatelem UE w sensie materialnym jest bowiem tylko taki obywatel UE (w sensie prawno-instytucjonalnym), którego sytuacja prawna znajduje się w zakresie prawa materialnego UE. Innymi słowy obywatel państwa członkowskiego w sytuacji czysto wewnętrznej jest obywatelem UE tylko w sensie prawno-instytucjonalnym. W efekcie nie zawsze jednostka może znaleźć się w sytuacji, w której może skorzystać z materialnego wymiaru obywatelstwa UE. Rodzi to wiele dyskusji i sporów w doktrynie i w praktyce²⁹.

Znalezienie się w sytuacji zastosowania prawa UE (obywatelstwo w sensie materialnym) oznacza, że obywatele UE, którzy pragną się przenieść celem podjęcia pracy lub studiów w innym kraju, zawrzeć międzynarodowe małżeństwo, pobierać świadczenia emerytalno-rentowe za granicą, nabyć i dziedziczyć własności, zagłosować czy dokonać rzeczy codziennych, jak na przykład zakupów przez Internet u przedsiębiorców z innych państw członkowskich – objęci są zakazem dyskryminacji, ustanowionym w traktatach.

Trybunał posługuje się konstrukcją obywatelstwa Unii w sposób instrumentalny, osiągając co prawda słuszny cel w postaci wzmocnienia ochrony jednostki, jednak dążąc przede wszystkim do rozszerzenia zakresu zastosowania prawa unijnego, a tym samym własnej kompetencji³⁰. Pogląd ten wiąże się z niepełnym i skomplikowanym zakresem zastosowania prawa materialnego UE, szczególnie zaś w zakresie swobód rynku wewnętrznego. W prawie UE rozróżnia się bowiem sytuacje

27 Tak TSUE w wyrokach w sprawie Iida, pkt 71; a także w sprawie Ymeraga i Ymeraga-Tafarshiku, pkt 36 (dotychczas jeszcze niepublikowane z Zb.Orz.).

28 M. Żuk, *op. cit.*, s. 7.

29 Zob. A. Frąckowiak-Adamska, *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, (2012) 10 EPS, s. 21 i n.

30 S. Prechal, *Competence Creep and General Principles of Law*, (2010) 3, „Review of European Administrative Law”, s. 5.

czysto wewnętrzne (ang. *purely internal*), innymi słowy – krajowe, od sytuacji unijnych (z szeroko rozumianym elementem transgranicznym). W pierwszym przypadku do czynienia mieć będziemy, co do zasady, z obywatelstwem UE w sensie materialnym, a w drugim – z instytucjonalno-prawnym³¹.

Z zaistnieniem elementu transgranicznego mamy do czynienia wówczas, gdy określona sytuacja prawna i faktyczna wykracza poza terytorium jednego państwa członkowskiego. Zakwalifikowanie danej sprawy jako unijnej lub czysto wewnętrznej należy w praktyce do właściwości sądu krajowego lub organu administracji (publicznej czy samorządowej) stosującego prawo. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE kwalifikacja ta wymaga uwzględnienia specyficznych kryteriów. Przede wszystkim sytuacje czysto wewnętrzne znajdują się poza zakresem zastosowania przepisów prawa materialnego UE. W efekcie niedopuszczalne jest m.in. powoływanie się przez jednostkę w roszczeniach na regulacje traktatowe dotyczące swobód rynku wewnętrznego. W takich sprawach wyłączone jest także prawo zwracania się przez sąd krajowy z pytaniem prawnym (prejudycjalnym) do TSUE. Konsekwencją przyjęcia koncepcji sytuacji czysto wewnętrznych jest dopuszczalność zjawiska o d w r o t n e j d y s k r y m i n a c j i, polegającej na gorszym traktowaniu (np. poprzez stosowanie wyższych standardów produkcji czy świadczenia usług) własnych towarów, pracowników czy przedsiębiorców. Gorsze traktowanie wynika z faktu, że w sytuacjach czysto wewnętrznych jednostki nie mogą wywodzić swych uprawnień z prawa unijnego, czyli powoływać na się przepisy unijne wobec własnego państwa (inaczej: tzw. dyskryminacja *à rebours*)³².

Trybunał sukcesywnie rozszerza zakres zastosowania prawa UE na sytuacje, które wymykają się z ww. formuły spraw wewnętrznych i unijnych. Tym samym wzmacnia wymiar materialny obywatelstwa UE³³.

6. Unijny model zintegrowanej odrębności

Pod wpływem ewolucji formuły obywatelstwa UE nasila się w ostatnich latach tendencja do konwergencji, integracji czy wręcz unifikacji swobód rynku. Pamiętając bowiem, że swobody rynku wewnętrznego dzielą się na swobody sformułowane podmiotowo (swobody przepływu osób) oraz przedmiotowo (swoboda przepływu towarów oraz swoboda przepływu kapitału), to zrozumiałe jest, że związek tej pierwszej kategorii z obywatelstwem UE jest znacznie silniejszy. Przejawia się w sposób bardziej bezpośredni i złożony. W efekcie stosunek obywatelstwa rynku wewnętrznego do obywatelstwa UE to współcześnie model „zintegrowanej odrębności”³⁴. Nie jest to zatem unifikacja obywatelstwa i swobód rynku wewnętrznego, a raczej „zintegrowana suwerenność” charakteryzująca stosunki prawno-polityczne państw członkowskich, stanowiąca specyficzne rozwiązanie unijne.

W przypadku UE z tak częstego zintegrowania różnorodności wynikają struktu-

31 R. Grzeszczak, *Zakres zastosowania prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo materialne Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, wyd. 3, Warszawa 2013, s. 16 i n.

32 Wyrok TSUE z dnia 28 marca 1979 r. w sprawie 175/78 Regina p. Saunders, Zb. Orz. 1979, s. 1129.

33 R. Grzeszczak, *op. cit.*, s. 14.

34 M. Żuk, *op. cit.*, s. 13.

ralne problemy, odrębności w prowadzeniu szeregu polityk, odmienności perspektyw i interesów³⁵. Integrowanie odrębności zamiast unifikacji nawiązuje do retoryki integrowanych i podzielnych suwerenności państw członkowskich. Model ten od pewnego już czasu charakteryzuje stosunki prawno-polityczne w UE i jej relacje z państwami członkowskimi, co jest szczególnie widoczne w czasie aktualnego kryzysu gospodarczego. Oznacza on także, że UE w pewnym momencie rozwoju (w latach 90.) stała się antytezą państwa narodowego (członkowskiego)³⁶. Temat ten, choć atrakcyjny naukowo, przekracza jednak ramy tego artykułu. Podkreślić wypada jednak, że był to moment ustrojowo krytyczny, gdy struktura o charakterze gospodarczym, z przyjętym jeszcze w latach 50. modelem integracyjnym, zaczęła się przekształcać w polityczną hybrydę ustrojową. Stan ten utrzymuje się, a ewolucja obywatelstwa UE wydaje się być tego najlepszym dowodem.

7. Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonej tu analizy, w wyniku wprowadzenia i autonomizacji obywatelstwa UE wyodrębnianie „obywatelstwa rynku” traci w pewnym zakresie swoją rację bytu, gdyż instytucja obywatelstwa UE (1993) stopniowo, za przyczyną orzecznictwa TSUE i rewizji traktatów stanowiących UE, objęła całą retorykę obywatelską w prawie UE. Obywatelstwo unijne, sprowadzane początkowo do politycznej retoryki, w kolejnych dekadach nabierało nowej treści. Niewątpliwa jest w tym zasługa TSUE. W efekcie prawa „obywateli rynku” ulegały stopniowemu rozszerzeniu w traktatach i prawie pochodnym, lecz miały one ściśle funkcjonalny charakter i pozostawały w bezpośrednim związku z ekonomicznym charakterem zadań podejmowanych przez osoby korzystające z tych praw. Tym samym obywatelstwo, przybierając na merytorycznym znaczeniu, tzn. będąc nośnikiem konkretnych praw i wolności, umożliwiło wytworzenie się solidarności społecznej o charakterze transnarodowym. Dodatkowo, jako podstawowy status prawa UE, wpłynęło na sposób wykładni swobód rynku wewnętrznego. Choć celem integracyjnym nie było przyznanie „obywatelom rynkowym” konkretnych indywidualnych praw, to zadaniem tych obywateli było urzeczywistnienie funkcjonowania rynku unijnego.

35 M. Knodt, S. Princen (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*, Routledge 2005, s. 22 i n.

36 D. Wincott, *National States, European Union and Changing Dynamics in the Quest for Legitimacy*, [w:] A. Arnall, D. Wincott (eds.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 488.

